

董事会领导下的经理负责制指误

厦门大学 何玉长

作者说：现代公司制企业的领导体制采用“董事会领导下的经理负责制”的主张，有悖于现代企业制度的要求和国际惯例，有悖于相应的法律规章，也有悖于经济活动中责权利相统一的原则，因此，应放弃这个主张，通过确立“三会四权”的主体和权力，构架科学的企业治理机构。

(一)

在当前企业进行公司化改组的过程中，不论是在实际经济部门，还是在经济理论界，都流行着一种令人费解的主张，即主张现代公司制企业的领导体制采用“董事会领导下的经理负责制”。信手翻开一些有影响的理论刊物和著作，频频出现这一说法。如赵志荣、杨定勇说：“目前，股份制企业都建立了股东会、董事会、监事会和董事会领导下的经理负责制这一层次分明的权力结构和领导体系”。^①关明身说：“实行股份制的有限责任公司及股份有限公司则应采用董事会领导下的经理负责制”。^②罗勤更直接了当地断定“公司制企业科学的领导体制应是董事会领导下的总经理负责制”。^③而秦子言、李文龙在一本较有影响的著作中也明确提出：“公司实行董事会领导下的经理责任制”。^④这里只是将“负责制”改为“责任制”，其实质没有变，还是由董事会领导，由经理人承担责任的体制。

董事会领导下的经理负责制，其关键词是“领导”和“负责制”。“领导”是指行为主体之间上级对下级的支派、支配、命令、指挥等行为，而“负责制”是指行为主体承担行为责任的制度。董事会领导下的经理负责制，言之凿凿，是指企业经理人在董事会领导下，对企业进行经营管理，并承担企业经营责任的一种领导体制。笔者认为，董事会领导下的经理负责制这一主张是错误的。这是因为，实际上公司制企业董事会与经理人是委托代理关系，即董事会作为委托人选定意向代理人—经理人，授权代理人按委托人确定的经营决策对企业进行经营管理。这种委托代理关系以经济关系为纽带，以契约为保证。其委托授权一经确立，各自相互独立，各负其责。二者决不是上对下的领导与被领导的关系。对董事会领导下的经理负责制应及时指出其错误并加以纠正，否则将会影响到我国现代企业制度的深入改革。

① 赵志荣、杨定勇：《做好股份制试点后续工作的建议》，《国有资产管理》1994年第10期。

② 关明身：《在建立现代企业制度过程中改造传统企业管理》，《中国人民大学学报》1994年第6期。

③ 罗勤：《实行公司制应建立科学的企业领导体制》，《理论月刊》1994年第11期。

④ 秦子言、李文龙：《如何建立现代企业制度》，经济管理出版社1995年4月出版，第305页。

(二)

董事会领导下的经理负责制与现代企业制度的要求相悖。

董事会领导下的经理负责制这一企业领导体制，从内容上说，显然包含有二层含义，一是董事会与经理人是上对下的领导与被领导的关系；二是由被领导者经理人承担经营管理的全部责任。但这里到底谁是企业经营的决策者，谁是执行者呢？看似明确又不明确。说明确，董事会作领导当仁不让，可谓之决策者；经理人自然就是被领导，就是执行者了。但不明确的是，决策者又将经营责任交给了执行者经理人。权责脱节，显然有悖现代企业制度的要求。

按照现代企业制度的要求和国际惯例，在实行公司制的条件下，企业领导体制采用的是公司法人治理结构。具体说来，就是出资者代表进入企业领导层，形成“三会四权”制衡结构。“三会”即股东会（或股东代表大会）、董事会、监事会；“四权”即股东会的资产所有权决定的最高决定权、董事会的法人财产权决定的经营决策权、经理人的经营指挥权和监事会的监督权。董事会是由股东会选出的董事组成，代表资产所有者行使经营决策权。监事会也是由股东会选举产生，对董事会和经理人及其所属生产经营行政系统，行使监督权。按法人治理结构的要求，公司的权力机构、决策机构、执行机构和监督机构是相互独立、相互制衡和相互协调的，这就是“四权制衡”。在这里，股东会—董事会—经理人，股东会—监事会，均是纵向授权关系，亦是一种“委托代理”关系，即把某种权力授予代理人后，代理人按授权范围行使职责，委托人不再对其进行上对下的领导。因此，“四权制衡”不存在谁领导谁的问题。就董事会与经理人的关系来说，前者是经营决策机构，后者是经营指挥机构。前者授权后者在契约规定范围内实施经营管理。二者的关系是通过有偿聘用建立起来的委托代理关系，而不是行政隶属的领导与被领导的关系。董事会是出资者代表，经理人是聘用对象，在公司章程和聘用合同的契约规范下，各司其职。经理人以其经营指挥的效益目标来对董事会负责，但决不为董事会的经营决策承担责任。董事会也并不能干预经理人的具体经营指挥。

(三)

董事会领导下的经理负责制与现行相应法律规章相悖。

董事会领导下的经理负责制将企业法人应承担的民事责任没商量地推给了经理人，而经理人在市场经济活动中因为不是法人代表，也就不具有企业法人的民事权利，其民事责任实际也成了虚空。这种领导体制的权责关系显然有悖现行的法律规章。

依据我国的《民法通则》，可以看出董事会领导下的经理负责制有三处失足。其一，企业的民事责任承担者应是董事会，而不是经理人。我国《民法通则》第36条规定：“法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”而公司制企业作为法人，也就相应享有民事权利和承担民事责任。民事权利和民事责任二者是密不可分的。按《公司法》的规定，企业的法定代表人为董事长。《民法通则》第43条又规定，“企业法人对它的法定代表人和其他工作人员的经营活动，承担民事责任。”即董事长及其董事会才承担企业的民事责任，经理人并不是企业的民事责任承担者。既无民事责任，经理负责制也就无从谈起。《民法通则》还在第48条规定了“全民所有制企业法人以国家授予它的经营管理的财产承担民事责任。”这在全民企业实行公司化改组之后，其民事责任的内容仍然存在，

即公司以其全部资产对公司的债务承担责任,公司享有由股东投资形成的全部法人财产权,依法享有民事权利,承担民事责任。《民法通则》第106条规定,公民、法人违反合同或者不履行其他义务的,应当承担民事责任。”第110条规定之:“对承担民事责任的公民、法人需要追究行政责任的,应当追究行政责任;构成犯罪的,对公民、法人的法定代表人应当依法追究刑事责任。”其二,在董事会与经理人的委托代理关系中,仍应由委托人承担民事责任。按现行法规,公民、法人可以通过代理人实施民事法律行为。由此,董事会与经理人之间的委托代理关系可以成立,但民事责任却不可代理。《民法通则》第63条规定:“代理人在代理权限内,以被代理人的名义实施民事法律行为,被代理人对代理人的代理行为,承担民事责任。”也就是说,代理人代理法人的民事法律行为,还得由法人承担民事责任,其责任是代理不了的。至于经理人按聘用合同履行经理人职责是经理人个人的行为责任问题,不属于法人的民事责任。其三,董事会不能将民事责任强加于经理人。按照《民法通则》第1条的规定,无论是董事会还是经理人,作为“当事人在民事活动中的地位平等。”第10条明确规定:“公民的民事权利能力一律平等”。第5条还规定:“公民、法人的合法的民事权益受法律保护,任何组织和个人不得侵犯。”以上条款说明,任何从外部强加给公民的责任都是不合法的,在公司制企业,董事会应负法人本身的民事责任,无权要经理人为其承担责任。

按照《公司法》的规定,董事会和经理人权责明确,各有分工,并非领导与被领导的关系。董事会的职权是:负责召集股东会,并向股东会报告工作,执行股东会的决议;决定公司的经营计划和投资方案,制订公司的年度财务税收方案、决算方案;制订公司的利润分配方案和弥补亏损方案;制订公司增加或者减少注册资本的方案;拟定公司合并、分立、变更公司形式、解散的方案;决定公司内部管理机构的设置,聘任或解聘公司经理人,决定其报酬事项;制订公司的基本管理制度。经理人行使的职权是:主持公司的生产经营管理工作,组织实施董事会决议;组织实施公司年度经营计划和投资方案;拟订公司内部管理机构设置方案;拟订公司的基本管理制度;提请聘任或解聘公司副经理、财务负责人,聘任或解聘应由董事会聘任或解聘以外的负责管理人员;以及公司章程和董事会授予的其他职权。

显然,董事会按照股东会最终决定的大政方针进行企业经营决策,董事会对股东会负责就此而已。而经理人按照董事会的决策实施经营组织指挥,其对董事会负责,也就是作为意定代理人按照委托者的决策意图组织实施而已,而不是在董事会领导下进行经营活动,更不能对董事会的决策行为承担责任。股东会—董事会—经理人,均是纵向授权,他们在各自权限范围内的事务不受授权者干扰。因而决不能将他们看成是领导与被领导的关系,更无领导者决策、执行者负责的法律依据。

(四)

董事会领导下的经理负责制与经济活动中的责权利相统一的原则相悖。

董事会领导下的经理负责制,最大的弊端就是经济活动的主体权责脱节,即有权的不承担责任,承担责任的却无决策权。这显然有悖责权利相统一的原则。

根据社会主义企业经济责任制的要求,各个经济主体的行为都是以责权利相统一为原则的,任何经济行为主体在某一范围内承担经济责任,就得拥有相应的权利,以保证这一责任能正常履行,而履行责任后,就应取得相应利益。责任是核心,权利是保证,利益是基础,三

者缺一不可。而董事会领导下的经理负责制，由董事会行使领导权，却把责任交给经理人去负，这显然毫无道理，也无依据。责权利相统一的原则，要求企业各机构各司其职，各负其责，而责任到位，权利也要到位，并最终能够获得利益。只交责任，不给权利，责任落实不了，利益更无从谈起。

根据公司制的特点，我们应进一步明确董事会与经理人的责权利关系。董事会由于拥有企业法人财产权，并由董事长充任法人代表，在与其他法人发生关系时，也就相应承担法律责任和义务。董事会承担企业生产经营重大活动的民事责任，并运用企业经营决策权来加以保证，并由此享有相应的利益——剩余索取权。企业生产经营决策相关的一切责任由董事会自负，没有理由推卸给执行机构经理人。经理人作为企业权力执行机构承担经济活动的执行责任。如未按董事会委托的要求执行则承担相应的责任。为保证经营组织实施，经理人被赋予了经营指挥权，同时作为有偿代理的主体，按照经营指挥的效益享有相应的年薪报酬。因此，按照责权利相统一的原则，谁领导就谁负责，谁行使哪方权利就由谁负哪方责任。再也不能搞负责的没权，有权的不负责的那种体制了。

董事会领导下的经理负责制，不能不说是企业领导体制形式上的进步而实质上的倒退。从形式上看，搞了公司制改组，企业领导体制出现了新形式。而实质上，在企业治理结构上更无法做到政企分开、权责明确。我们知道，建国以后我国长期推行“党委领导下的厂长（经理）负责制”，实际造成集体领导，无人负责的局面。1986年国家将“党委领导下的厂长（经理）负责制”全面改为“厂长（经理）负责制”。近年，许多企业实行了公司制改组，“厂长（经理）负责制”只是在非改革企业继续保留，而公司制企业则按《公司法》要求，建立起“三会”制度。那么“董事会领导下的经理负责制”，在退回到“厂长（经理）负责制”之后再退一步，相当于1986年以前的“党委领导下的厂长（经理）负责制”，只是将领导者由党委换成了董事会而已，而现行的董事长不少又是由党委书记所兼，旧体制复归的趋势更为明显。这种企业领导体制的权责脱节、政企不分的弊端早已得到证明。照此种企业领导体制来推行企业运作，搞活企业的目标又将落空，企业无人负责，无法负责的局面又将出现。由于经理人不具有法人资格，无法在市场经济活动中承担经营责任。董事会将责任交给经理人，其在市场经济中的法人主体地位也就无从落实，其法人权利亦成空中楼阁。其结果将是企业无法进行正常经营活动，尤其是无法理顺与其他经济主体的关系。

（五）

当前，为了完善现代公司制企业改革，必须科学构架企业治理结构，尤其是明确董事会与经理人的委托代理关系，放弃“董事会领导下的经理负责制”的主张，在实践中废止其做法。同时，按照政企分开，权责明确的要求，在实践中坚持责权利相统一，谁领导谁负责的原则，促进企业机制的有效运行。

鉴于我国现代企业制度改革才刚刚起步，难以一步到位形成规范的“三会四权”结构，企业领导体制中，既要发挥股东会、董事会、监事会，经理人的作用，又要保留和发挥党委会、职代会、工会的形式和作用。当务之急是：科学定位“六会七方”（老三会、新三会及经理人），完善“新三会”，改革“老三会”。

一方面，“新三会”和经理人要成为企业经济活动的主体。“新三会”和经理人要在企业

经济运行中权责分明、相互制衡，相互推动，三会四权是企业经济运行的有效形式，各自均有相应的权利和义务，承担相应的责任，得到相应的收益。股东是企业资产所有者，股东会是企业最高权力机构，也应是权力中心。股东会不具体经营企业，超脱并凌驾于企业经营之上，只在例会期间行使最高决定权。董事会作为企业经营决策机构，受股东会委托组织企业经营决策。股东会休会期间，权力中心转移到董事会手中。监事会是出资者或受委托机构根据需要派出的财产监管组织，对经营者董事会和管理者经理人的经济活动进行监督，以对股东会负责。经理人具体组织实施董事会的经营决策，经理人是董事会授权的意定代理人，是企业经济活动的直接组织者、指挥者。经理人在任期内全权负责企业的经营管理，处在企业经济活动的第一线。股东会、董事会、监事会、经理人以经济关系为纽带，以经济法规和契约为保证，相互制约，发挥各自的作用，共同推进企业经济的健康运行。

另一方面，“老三会”要成为企业经济活动的保障。党委会、职代会，工会在企业经济活动中并不以经济人的身份出现，不是企业经济活动的主体。但其作用和功能却服务于企业经济活动这个中心，在各自范围内为企业目标提供保证、监督和服务，是社会主义公司制企业领导体制的重要组成部分。企业党委会虽不处在经济活动的权力中心，却是企业的政治核心。通过党员董事、党员监事、党员经理的党员先锋模范作用，形成党对企业的政治领导，保证党的路线、方针、政策得到贯彻；支持董事会的经营决策和经理人的经营指挥，促进企业经济目标的实现；通过领导工、青、妇等群众团体，调动广大职工积极性，发挥党组织的政治核心作用；发挥基层党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，将职工团结在党组织周围，保证党的路线贯彻执行和企业目标的实现。职代会、工会将反映工人的民主管理意见，维护职工合法权益，协调劳动关系，代表职工同企业签订劳动协议；由职代会、工会推选出职工代表参与董事会、监事会，或直接与经营者、管理者协商建议，行使民主管理、民主监督的权利。

总之，在企业领导体制中，要确立“三会四权”的法人治理结构的经济活动主体和权力中心地位，尤其是明确董事会与经理人之间的委托代理关系，使二者各司其职，各负其责。同时，又发挥党委会、职代会、工会对企业经济活动的保证监督服务作用。